ÉTUDE
ENQUÊTE
RAPPORT
AVIS
SONDAGE
DONNÉES
ANALYSE
RÉSUMÉ
SYNTHÈSE
BILAN
INDICATEURS

Québec
Ministère de la Culture
et des Communications

103-01613

LES POLITIQUES CULTURELLES MUNICIPALES AU QUÉBEC

SYNTHÈSE D'UNE ÉTUDE

Ministère de la Culture et des Communications

Mars 2000

Coordination du projet

Marie-Josée Champagne
Directrice régionale de la Mauricie et du Centre-du-Québec

Collaboration

Jean-Guy Moreau
Direction régionale de la Mauricie et du Centre-du-Québec

Claude Edgar Dalphond
Direction de l'action stratégique, de la recherche et de la statistique

Rédaction

Claude Edgar Dalphond
Direction de l'action stratégique, de la recherche et de la statistique

Édition

Micheline Collin
Direction de l'action stratégique, de la recherche et de la statistique

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2000
ISBN : 2-550-35838-4

Avant propos

Le présent document offre une synthèse d'une étude menée en 1998 par Michel de la Durantaye, professeur au Département des sciences du loisir et de la communication sociale à l'Université du Québec à Trois-Rivières.

Publié de façon restreinte en juillet 1999 sous le titre : Les politiques culturelles municipales au Québec, portrait de la situation, le rapport de recherche en question fournit un compte rendu d'une analyse de contenu détaillée portant sur l'ensemble des politiques culturelles municipales en vigueur au Québec au 30 septembre 1998.

Table des matières

Liste des tableaux vii

Introduction 1

I. Qui? 3

a) 42,0 % de la population est touchée 3

b) La proportion de politiques culturelles adoptées augmente selon la taille des municipalités 3

c) Un phénomène en croissance, particulièrement parmi les MRC 4

II. Quoi? 4

a) Une mission axée sur la qualité de la vie 5

b) Des valeurs d'accessibilité avant celles de liberté d'expression 5

c) Des principes d'action différents pour les municipalités et les MRC 6

d) Les axes de développement, les orientations et les objectifs : gérer plutôt que développer 7

e) Des objectifs variés mettant en valeur les fonctions de soutien et le domaine du patrimoine et des arts 7

f) Des politiques culturelles conçues en pensant d'abord aux citoyens 10

III. Où? 11

a) Une polarisation urbaine 11

b) Une concentration dans les régions les plus peuplées 11

c) Les MRC, un cas particulier 12

IV. Quand? 12

a) Un phénomène récent 12

V. Comment? 12

a) Un exercice démocratique 12

b) Une volonté d'agir 13

c) Une part plus élevée du budget municipal 13

d) Le partenariat 14

VI. Pourquoi? 15

a) Servir les citoyens 15

b) Se distinguer 15

Conclusion 17

Liste des tableaux

Tableau 1 Proportion de municipalités dotées d'une politique culturelle selon la taille de la population 3

Tableau 2 Répartition des mentions selon les différentes dimensions des politiques culturelles des municipalités 4

Tableau 3 Missions mentionnées dans les politiques culturelles des municipalités 5

Tableau 4 Valeurs mentionnées dans les politiques culturelles des municipalités 5

Tableau 5 Principes directeurs mentionnés dans les politiques culturelles des municipalités 6

Tableau 6 Fonctions mentionnées dans les objectifs généraux et spécifiques des politiques culturelles des municipalités 8

Tableau 7 Domaines d'action mentionnés dans les objectifs généraux et spécifiques des politiques culturelles des municipalités 9

Tableau 8 Destinataires mentionnés dans les objectifs généraux et spécifiques des politiques culturelles des municipalités 10

Tableau 9 Nombre de municipalités et de MRC ayant adopté une politique culturelle selon la région administrative, 30 septembre 1998 11

Tableau 10 Liens avec les autres niveaux de gouvernements mentionnés par les municipalités 14

INTRODUCTION

Bientôt 100 politiques culturelles municipales

Depuis l'adoption de la politique culturelle du gouvernement, en 1992, plusieurs municipalités locales et régionales ont élaboré leur propre politique culturelle. Actuellement, on compte 67 municipalités qui l'ont fait et 35 qui sont en voie de le faire. Bientôt, plus de 100 politiques culturelles pourraient être en vigueur. Il s'agit là d'un phénomène majeur qui s'inscrit au cœur du développement culturel du Québec.

La nécessité de faire un bilan

Au fil des années, les politiques culturelles sont devenues un instrument privilégié de consolidation et de développement de l'action culturelle municipale. Dans plusieurs cas, ces politiques ont mené à la signature d'une entente de développement avec le ministère de la Culture et des Communications (MCC). Il s'avérait donc important d'analyser le contenu de ces politiques et d'en tracer un bilan pour en saisir les effets sur les gouvernements municipaux et les populations locales.

À cette fin, la Direction régionale de la Mauricie et du Centre-du-Québec du Ministère a confié une étude[1] à Michel de la Durantaye, professeur au Département des sciences du loisir et de la communication sociale de l'Université du Québec à Trois-Rivières. Outre la mise au point d'un outil d'analyse particulier nécessaire pour examiner ce sujet relativement nouveau, cette étude devait permettre de comprendre comment les municipalités définissent leur rôle et leur action.

Au moment de lancer la recherche, on comptait 51 politiques culturelles : 45 étaient issues des municipalités locales, appelées ici « municipalités », et 6 venaient des municipalités régionales de comté, désignées par le sigle MRC[2].

Un plan simple pour avoir une vue d'ensemble

Afin de faciliter la présentation, nous adopterons la formule du *qui, quoi, où, quand, comment* et *pourquoi*. Ce dernier point regroupera des questions d'ordre général, présentées sous forme d'hypothèses. Elles seront élaborées au fil de la présente synthèse, à partir des remarques du professeur de la Durantaye ou de notre propre interprétation des données de son étude.

Quelques tableaux provenant de l'étude considérée, dont la forme originale a été allégée, ont été intégrés au texte qui suit. Au besoin, des distinctions seront également faites selon la taille des municipalités. Les différences entre celles-ci et les MRC seront aussi soulignées, lorsque cela sera nécessaire.

---

1. De la Durantaye, Michel. Les politiques culturelles municipales au Québec, portrait de la situation. Trois-Rivières, Département des sciences du loisirs et de la communication sociale, Université du Québec à Trois-Rivières, Juillet 1999, 109 p. Le texte intégral de l'étude est disponible, pour consultation, à la bibliothèque du ministère de la Culture et des Communications.

2. Sauf exception, l'étude exclut Montréal. La métropole ne dispose pas en effet d'une politique culturelle globale, mais plutôt d'un ensemble de politiques sectorielles qui ne font pas partie de la grille d'analyse du professeur de la Durantaye.

I. Qui?

L'étude menée en 1998 met en évidence certaines caractéristiques du profil des municipalités ayant adopté une politique culturelle. Le type et la taille des municipalités retiennent particulièrement l'attention.

a) 42,0 % de la population est touchée

L'étude signale que 3,3 % des municipalités et 6,5 % des MRC ont une politique culturelle[3].

Ces pourcentages doivent toutefois être nuancés parce que la liste des municipalités inclut celles de moins de 10 000 personnes. Il s'agit d'un sous-ensemble de municipalités où les politiques culturelles sont extrêmement rares. Si l'étude s'en tenait aux agglomérations de plus de 10 000 personnes, on constaterait que plus du tiers d'entre elles (36,0 %) disposent d'une politique culturelle.

On comprend mieux l'ampleur du phénomène quand on mesure le nombre de citoyens touchés. En effet, la population de toutes les municipalités qui ont une politique culturelle, y compris celle de Montréal, représente 42,0 % de la population totale du Québec.

b) La proportion de politiques culturelles adoptées augmente selon la taille des municipalités

Parmi les municipalités québécoises, on constate que plus celles-ci sont de grande taille, plus elles sont susceptibles d'avoir adopté une politique culturelle. Le tableau 1 illustre cette tendance.

Tableau 1 Proportion de municipalités dotées d'une politique culturelle selon la taille de la population

Municipalités	%
100 000 personnes et plus*	100,0
De 25 000 à 99 999 personnes	44,2
De 10 000 à 24 999 personnes	22,1
Moins de 10 000 personnes	Moins de 1.0

* Montréal fait partie de cette catégorie.

Le professeur de la Durantaye conclut de cette répartition que le « seuil de décollage » des politiques culturelles se situe du côté des municipalités de 10 000 personnes et

3. Le nombre de MRC étudiées par Michel de la Durantaye est restreint et elles sont presque toutes d'une même région (Estrie). Par ailleurs, le rôle et les mandats des MRC sont différents de ceux des municipalités locales. Au moment d'interpréter les résultats de l'étude, il faut donc être prudent en commentant la situation des MRC. C'est particulièrement le cas pour les comparaisons avec les municipalités.

plus. Il suggère également que les plus petites municipalités pourront voir dans les politiques culturelles des MRC un moyen d'expression qui leur conviendra davantage.

c) Un phénomène en croissance, particulièrement parmi les MRC

L'adoption de politiques culturelles au niveau municipal se poursuit à un bon rythme. En 1999, il y avait 59 municipalités et 8 MRC qui possédaient une telle politique. Au total, nous pouvions donc en compter 67 contre 51 au moment de la collecte des données. C'est une augmentation de plus de 30 % en un an. Ce groupe représente aujourd'hui 4,8 % des municipalités et touche 44,3 % de la population québécoise.

D'autre part, 35 politiques culturelles sont actuellement en préparation : 21 dans des municipalités et 14 dans des MRC. Si toutes ces politiques étaient adoptées, près de la moitié de la population du Québec (48,5 %) habiterait bientôt une municipalité dotée d'une politique culturelle.

Quant aux MRC, 14 d'entre elles se préparent à adopter une politique culturelle. Ces projets comptent pour plus du tiers des politiques actuellement en préparation. On pourrait dénombrer sous peu plus de 20 % des MRC ayant des politiques culturelles.

II. Quoi?

Cette section traite du contenu des politiques culturelles municipales. Il s'agit de l'élément central de l'analyse de contenu menée par le professeur de la Durantaye sur les politiques culturelles municipales. Il y aborde les fins et les objectifs privilégiés par les municipalités en matière de développement culturel.

Son analyse est basée sur une compilation du nombre de mentions d'une variable déterminée dans le texte d'une politique. Ces variables recoupent plusieurs dimensions qui sont présentées ci-dessous au tableau 2, suivies du nombre total de mentions relatives à chacune.

Tableau 2 Répartition des mentions selon les différentes dimensions des politiques culturelles des municipalités

Dimensions	Nombre de mentions
Missions	173
Valeurs promues	76
Principes directeurs	178
Axes de développement	302
Orientations majeures	615
Objectifs généraux et spécifiques	6 958

Cette répartition des mentions met en évidence l'importance quantitative des objectifs généraux et spécifiques dans la structure des politiques culturelles municipales. Elle explique l'attention spéciale que nous leur accorderons plus bas.

a) Une mission axée sur la qualité de la vie

Les politiques culturelles municipales traitent de la mission municipale sur laquelle les élus locaux fondent leur action en matière de culture. Comme le montre le tableau 3, ils privilégient la qualité de la vie, le développement social et l'identité culturelle municipale plutôt que la consolidation de la culture en elle-même. Cette vision de l'action donne le ton à l'ensemble de la politique culturelle.

Tableau 3 Missions mentionnées dans les politiques culturelles des municipalités

Missions	%
Qualité de la vie	17,7
Développement social	17,2
Identité culturelle municipale	15,3
Développement économique de la culture	14,3
Développement de la personne	13,8
Développement culturel local	11,8
Rayonnement de la municipalité	9,9
Total	**100,0**

Cette répartition se présente de façon analogue pour les municipalités et les MRC. Notons cependant quelques traits particuliers. Les municipalités de 25 000 à 99 999 personnes sont celles qui accordent le plus d'importance à la mission « Développement économique de la culture » (17,2 % contre 14,3 % en moyenne), alors que les MRC font de même pour le « Développement culturel local » (27,3 % par rapport à 11,8 % en moyenne).

b) Des valeurs d'accessibilité avant celles de liberté d'expression

L'accessibilité figure nettement au premier rang des valeurs promues dans les politiques culturelles municipales. Ce choix témoigne des préoccupations des municipalités quant à l'utilisation des équipements et au maintien de services appropriés (voir tableau 4). Cela retient davantage leur attention que le droit à la culture ou à la liberté d'expression et de création, qui s'inscrivent dans un discours à caractère proprement culturel.

Tableau 4 Valeurs mentionnées dans les politiques culturelles des municipalités

Valeurs	%
Accessibilité à la culture	50,7
Droit à la culture	26,1
Liberté d'expression et de création	13,0
Équité	10,1
Total	**100,0**

Ensemble, les municipalités et les MRC partagent la même vision quant à cet aspect de leurs politiques culturelles.

c) Des principes d'action différents pour les municipalités et les MRC

Pour guider concrètement l'action municipale en matière de culture, les politiques énoncent différents principes directeurs, qui sont présentés dans le tableau 5. L'étude considérée en relève plusieurs, dont trois qui semblent intéresser davantage les municipalités : la prise en charge, le partenariat et la concertation. Cette terminologie renvoie au rôle de gestion de la municipalité, excluant en partie l'action directe auprès des artistes.

Tableau 5 Principes directeurs mentionnés dans les politiques culturelles des municipalités*

Principes directeurs	%
Support à la prise en charge	14,6
Partenariat	14,1
Concertation	13,5
Qualité de la vie	10,3
Maîtrise d'œuvre municipale	9,7
Développement économique	7,6
Responsabilité	5,4
Mise en valeur du patrimoine	4,3
Accessibilité - patrimoine	3,8
Identité culturelle	3,2
Soutien aux arts et à la création	2,7
Respect des pratiques culturelles	2,7
Conservation	2,2
Diversité culturelle	2,2
Droit à la culture	1,6
Finance et équipements	1,1
Équité	1,1
Total des mentions	**100,0**

* À remarquer que certains concepts, comme la qualité de la vie ou l'identité, figurent sur plusieurs listes.

L'étude montre cependant que les MRC diffèrent des municipalités dans la sélection des principes d'action. Elles placent au premier rang la concertation et l'accessibilité au patrimoine, chaque principe recueillant plus de 23 % des mentions.

Ce choix reflète une différence fondamentale entre le mandat des municipalités et celui des MRC. Les premières sont plus directement engagées dans les services directs à la population. Quant aux secondes, elles s'intéressent davantage à la coordination du

développement supralocal, dont la concertation représente le moyen principal et le patrimoine, un dénominateur commun.

d) Les axes de développement, les orientations et les objectifs : gérer plutôt que développer

L'étude examine par ailleurs les axes de développement, les orientations majeures et les objectifs selon deux dimensions. Elle considère les fonctions exercées (par exemple : soutien, promotion et commercialisation) et les domaines d'action touchés (par exemple : patrimoine, arts visuels). Pour l'ensemble des axes, des orientations et des objectifs, les deux tiers des mentions faites par des municipalités portent sur des fonctions et le tiers, sur des domaines. Cette tendance est encore plus forte parmi les MRC où apparaissent les trois quarts des mentions portant sur des fonctions.

En d'autres mots, les municipalités et, à plus forte raison, les MRC définissent leurs orientations en termes d'incidence de gestion plutôt qu'en fonction des différents domaines de la culture. On peut y voir une intention de jouer un rôle dans l'administration des activités culturelles plutôt que dans le développement des disciplines artistiques. Cette approche semble s'accorder avec la mission des municipalités, axée sur le service aux citoyens.

e) Des objectifs variés mettant en valeur les fonctions de soutien et le domaine du patrimoine et des arts

Les objectifs généraux et spécifiques font l'objet de presque 7 000 mentions dans les politiques culturelles étudiées. Ils retiennent davantage l'attention que toute autre forme d'expression des intentions d'une municipalité ou d'une MRC. C'est à travers cette dimension des politiques culturelles municipales qu'il semble le plus justifié d'examiner les fonctions et les domaines d'action favorisés par les municipalités.

Les fonctions

Les fonctions, comme on l'a vu, retiennent davantage l'attention que les domaines d'action visés. Le tableau 6 permet de constater que parmi les objectifs généraux et spécifiques, les fonctions les plus souvent mentionnées par les municipalités concernent le soutien, la concertation et la diffusion. Si le terme « soutien » se réfère à plusieurs aspects de l'action des municipalités et semble plutôt englobant[4], ceux de « concertation » et de « diffusion » démontrent l'intérêt des municipalités pour l'organisation de l'action.

---

[4] L'auteur de l'étude précise ainsi ce qu'il entend par « soutien » : « supports de toutes sortes et de reconnaissance venant de la municipalité ».

Tableau 6 Fonctions mentionnées dans les objectifs généraux et spécifiques des politiques culturelles des municipalités

Fonctions	%
Soutien	18,0
Concertation	14,0
Diffusion	13,6
Promotion et commercialisation	7,9
Mise en valeur	7,9
Éducation	6,3
Information	5,7
Gestion	5,0
Conservation	4,7
Encadrement	4,6
Production	4,3
Recherche	2,9
Création	2,0
Formation	1,5
Autres	1,8
Total	**100,0**

Pour les MRC, le portrait diffère légèrement puisque c'est la concertation (19,4 %) qui devance le soutien (15,7 %) parmi les fonctions privilégiées. Ce résultat confirme de nouveau que le sens de l'action des MRC s'inscrit dans une perspective plus horizontale que celle des municipalités.

Les domaines d'action

En ce qui concerne les domaines visés par l'action municipale, ceux qui sont le plus souvent mentionnés par les municipalités sont, dans l'ordre, le patrimoine et les musées, les arts et les bibliothèques[5]. Cependant, l'auteur de l'étude propose également de regrouper dans la catégorie « Art au sens générique » les domaines suivants : arts, arts visuels et métiers d'art, arts de la scène ainsi que livres et lettres. Cette catégorie vient alors au premier rang avec 41,9 % des mentions, comme l'indique le tableau 7.

5. Il faut se rappeler que l'étude témoigne des intentions des municipalités et non de leurs activités courantes.

Tableau 7 Domaines d'action mentionnés dans les objectifs généraux et spécifiques des politiques culturelles des municipalités

Domaines d'action	%
Patrimoine et musées	29,1
Arts*	19,2*
Bibliothèques	11,3
Arts visuels et métiers d'art*	10,5*
Arts de la scène*	7,2*
Événements culturels	5,6
Loisir culturel	5,2
Livres et lettres*	5,0*
Autres	4,7
Technologies de l'information	0,9
Loisir scientifique	0,4
Audiovisuel	0,4
Médias	0,4
Total	**100,0**

* Les domaines suivis d'un astérisque font partie du sous-ensemble « Arts au sens générique ».

Le tableau 7 témoigne, par ailleurs, de l'intérêt des municipalités pour les domaines ayant un lien avec la conservation (le patrimoine, les musées et les bibliothèques obtiennent 40,4 % des mentions). Il semble donc que les municipalités manifestent toujours un intérêt senti pour la création et le développement d'infrastructures et de services. Par ailleurs, le troisième rang obtenu par les bibliothèques, un équipement majeur, peut étonner. Il suggère que ce volet de l'action culturelle municipale représente maintenant un acquis et que d'autres aspects de la culture retiennent de plus en plus l'attention des élus municipaux.

Il est également intéressant de signaler que la taille de la municipalité a une influence sur les domaines d'action qu'elle privilégie. En effet, plus elle est de petite taille, plus elle s'intéresse au patrimoine (35,4 % des mentions parmi les villes de 9 999 personnes et moins contre une moyenne de 29,1 %) et plus elle est de grande taille, plus elle se penche sur les arts au sens générique (50,8 % des mentions parmi les villes de 100 000 personnes et plus en regard d'une moyenne de 41,9 %). Sur ce dernier point, les MRC ont un profil qui s'apparente à celui des municipalités de grande taille.

Notons enfin que les nouveaux dossiers du Ministère, liés aux communications et au loisir, ne figurent pas parmi les priorités des municipalités. Pour l'instant, les politiques culturelles municipales doivent donc être entendues dans un sens qui renvoie au volet culturel du mandat du Ministère.

f) Des politiques culturelles conçues en pensant d'abord aux citoyens

Dans son examen des objectifs des politiques culturelles municipales, le professeur de la Durantaye met en évidence les groupes à qui elles sont destinées. Le tableau 8 nous permet de constater, à cet égard, que les décideurs municipaux ont mentionné le plus souvent, dans l'ordre, les citoyens, les organismes et associations, puis les artistes.

Tableau 8 Destinataires mentionnés dans les objectifs généraux et spécifiques des politiques culturelles des municipalités

Destinataires	%
Citoyens	31,7
Organismes et associations	24,9
Artistes	19,8
Public	5,3
Milieu des affaires	4,5
Municipalités	4,2
Milieu de l'éducation	3,9
Touristes	2,4
Gouvernement	1,9
Autres	1,4
Total	**100,0**

Cette répartition laisse voir que les municipalités définissent leur action en fonction de l'ensemble des citoyens plutôt que d'un groupe déterminé. Elles se situent ainsi à l'intérieur de paramètres connus et reconnus de l'action municipale.

Remarquons, d'autre part, que les groupes qui figurent aux premiers rangs de la liste des destinataires sont tous liés à l'univers politique des municipalités. Ils ont été préférés aux partenaires institutionnels, ce qui suggère que les politiques culturelles municipales représentent un enjeu politique plutôt qu'un enjeu administratif.

Les autres données disponibles nous invitent cependant à faire quelques nuances. Les villes de plus de 100 000 personnes donnent davantage d'importance aux artistes, qu'elles placent au deuxième rang (26,2 % des mentions), tandis que les MRC octroient le premier rang aux organismes et associations (27,8 % des mentions). Ce choix reflète sans doute la présence significative des artistes dans les grandes agglomérations, alors que celui des MRC témoigne de leur rôle actuel, davantage tourné vers la concertation et le partenariat.

III. Où?

a) Une polarisation urbaine

Le profil des municipalités ayant adopté une politique culturelle met en évidence un phénomène de polarisation significatif. Parmi celles-ci, on compte en effet 7 villes-centres, 32 municipalités périphériques et seulement 7 municipalités isolées.

La concentration de la population autour de plusieurs centres urbains répartis sur l'ensemble du territoire québécois explique en partie cette polarisation. À cette explication démographique, nous pourrions ajouter une hypothèse de nature politique : la concurrence entre municipalités voisines amène une volonté d'agir sur l'image ou l'identité de la municipalité. Ce type de stratégie, portant sur des dimensions intangibles de la vie collective, ressort certainement d'une politique culturelle. Elle permet de mobiliser sa population ou, encore, de créer un environnement plus attirant pour les investisseurs.

b) Une concentration dans les régions les plus peuplées

Une des conséquences de la polarisation se manifeste dans la répartition régionale des municipalités disposant d'une politique culturelle. Le tableau 9, tiré de l'étude du professeur de la Durantaye, montre que les régions de Québec et de la Montérégie arrivent au premier rang quant au nombre de politiques culturelles adoptées par des municipalités. Elles regroupent respectivement sept et six municipalités ayant des politiques culturelles, alors que les autres régions en comptent quatre ou moins.

Tableau 9 Nombre de municipalités et de MRC ayant adopté une politique culturelle selon la région administrative, 30 septembre 1998

No	Région	Municipalités*	MRC
01	Bas-Saint-Laurent	4	-
02	Saguenay–Lac-Saint-Jean	3	-
03	Québec	7	-
04	Mauricie	3	-
05	Estrie	3	4
06	Montréal	5	-
07	Outaouais	3	-
08	Abitibi-Témiscamingue	3	1
09	Côte-Nord	-	1
12	Chaudière-Appalaches	4	-
13	Laval	1	-
14	Lanaudière	1	-
15	Laurentides	2	-
16	Montérégie	6	-
17	Centre-du-Québec	1	-
Total		**46**	**6**

* La ville de Montréal fait partie des municipalités considérées.

c) Les MRC, un cas particulier

Les deux tiers des six politiques culturelles régionales proviennent des MRC de l'Estrie. On ne peut toutefois conclure sur le sens de cette répartition puisqu'elle tient à une conjoncture particulière. Elle résulte en effet de l'action conjuguée du Ministère et d'acteurs locaux de cette région.

IV. Quand?

a) Un phénomène récent

Le professeur de la Durantaye a examiné les dates d'adoption des politiques culturelles des municipalités. Selon les données qu'il a recueillies, au-delà de 80 % des politiques culturelles étudiées ont été adoptées après 1992, dont plus de la moitié pendant la période de 1995-1997. Bien que le phénomène ait eu moins d'ampleur parmi les MRC, l'adoption des politiques culturelles a suivi sensiblement le même calendrier.

V. Comment?

a) Un exercice démocratique

Les renseignements portant sur l'émergence des politiques culturelles municipales sont fragmentaires en raison de la difficulté présentée par la collecte des données. On peut toutefois y dénoter une tendance quant au mode d'élaboration de ces politiques.

L'étude fait d'abord le point sur l'instance chargée d'élaborer la politique culturelle. Les municipalités ont recours à un comité culturel[6] dans plus de la moitié des cas et à une commission permanente dans un peu plus du quart des cas. Quant aux MRC, elles ont toutes fait appel à un comité culturel.

Un autre aspect significatif du processus d'adoption des politiques culturelles municipales tient à son caractère public. Au moins 16 des 51 politiques culturelles ont fait l'objet d'audiences publiques, soit 12 parmi les municipalités et 4 parmi les MRC. D'autres moyens de consultation ont également été utilisés (états généraux, enquêtes ou sondages, dépôt de mémoire). Malheureusement, l'étude considérée ne permet pas de préciser s'ils l'ont été par les municipalités qui ont tenu des audiences publiques ou par d'autres.

L'incidence des comités culturels et des audiences publiques n'a pas été évaluée. Ces moyens témoignent toutefois d'une volonté de faire de la mise en place des politiques culturelles locales un exercice démocratique plutôt qu'un exercice bureaucratique.

---

6. Dans sa grille d'analyse, l'auteur indique que le comité culturel est « ad hoc au conseil ».

b) Une volonté d'agir

L'adoption d'une politique culturelle s'accompagne dans la plupart des cas d'une volonté d'agir clairement exprimée. En effet, 68,9 % des municipalités et 100,0 % des MRC prévoient ou ont établi un plan d'action.

On constate d'ailleurs que, dans plusieurs cas, les politiques culturelles municipales ont mené à la signature d'une entente globale de développement avec le Ministère. L'auteur de l'étude en a recensé 18 parmi les 45 municipalités incluses dans son relevé (40,0 % des cas) et 3 parmi les MRC (50,0 % des cas).

La signature de ces ententes, coordonnées par les municipalités et les directions régionales du Ministère, donne une dimension concrète aux politiques culturelles. Elles démontrent un engagement commun dans la promotion et la mise en œuvre d'un projet culturel sur leur territoire.

c) Une part plus élevée du budget municipal

L'examen des budgets municipaux permet de constater que les municipalités dotées d'une politique culturelle investissent plus que la moyenne en matière de culture. De l'intention aux propositions d'action et à leur mise en œuvre, le cheminement des municipalités offre une cohérence exemplaire.

Le professeur de la Durantaye signale, à ce propos, que les municipalités étudiées consacrent 4,2 % de leur budget à la culture, alors que la moyenne des municipalités québécoises atteint 2,7 % à cet égard. Il s'agit d'une différence importante de 1,5 point de pourcentage. Examiné sous l'angle des dépenses par personne, l'engagement culturel des municipalités paraît tout aussi évident. Il s'élève à 34,13 $ pour les municipalités considérées contre 32,67 $ pour l'ensemble des municipalités québécoises, soit presque 5 % de plus.

Remarquons par ailleurs que, parmi les municipalités qui ont une politique culturelle, il existe une différence significative entre les municipalités et les MRC. Alors que les premières, comme on l'a vu, consacrent 4,2 % de leur budget à la culture, les MRC accordent 2,2 % de leur budget à ce poste. La différence paraît encore plus évidente lorsqu'on la considère sous l'angle des dépenses par personne. Elles se situent à 34,13 $ pour les municipalités et à 0,71 $ pour les MRC. Il faut se rappeler ici que les municipalités et les MRC ont des mandats différents et ne participent pas au développement culturel de la même façon.

Ces chiffres nous amènent à constater qu'il y a un lien direct entre le fait d'avoir une politique culturelle et le budget consacré à la culture. Nous manquons cependant d'information pour établir si les politiques culturelles municipales sont une cause ou un effet de ces investissements supérieurs en matière de culture. Par ailleurs, nous savons que certaines municipalités investissent des sommes importantes dans le domaine de la culture sans avoir de politique culturelle. Il serait intéressant d'analyser ultérieurement les perspectives de développement des unes et des autres.

d) Le partenariat

Les municipalités expriment dans les politiques culturelles leur intention de collaborer avec d'autres instances. L'étude fait le point tant sur le niveau ciblé (supramunicipal, intermunicipal et scolaire) que sur le contenu des échanges anticipés entre les différents partenaires.

Les niveaux ciblés

Selon la répartition des mentions relatives à chaque niveau décrite dans le tableau 10, les municipalités semblent davantage tournées vers les niveaux supramunicipal et scolaire que vers le niveau intermunicipal.

Tableau 10 Liens avec les autres niveaux de gouvernements mentionnés par les municipalités

Autres niveaux de gouvernements	%
Supramunicipal	42,4
Intermunicipal	16,3
Scolaire	41,2
Total	**100,0**

Cette information nous amène à soulever l'hypothèse que les municipalités puissent concevoir leur action de façon relativement indépendante les unes des autres. La concurrence entre les municipalités, liée à des enjeux politiques ou économiques, pourrait expliquer ce choix.

Les MRC, pour leur part, ne voient pas le partenariat de la même façon. Elles considèrent les trois niveaux de collaboration de façon à peu près égale, le niveau intermunicipal ayant autant d'importance que les autres. Cette approche semble cohérente quant à leur rôle, la concertation entre les municipalités étant inscrite au cœur même de leur mandat.

Le contenu des échanges

Dans l'étude considérée les élus municipaux se prononcent également sur le contenu du partenariat. Plusieurs points sont abordés. Parmi ceux-ci, trois faits méritent d'être soulignés.

D'abord, les municipalités accordent beaucoup plus d'importance aux domaines d'action qu'aux fonctions dans les échanges au niveau supramunicipal. Rappelons que, en ce qui concerne leur propre mandat, les municipalités privilégiaient l'inverse, soit les fonctions plutôt que les domaines d'action. Il semble donc qu'elles considèrent implicitement que le développement des domaines d'action appartient à d'autres.

Les données de l'étude indiquent par ailleurs que les échanges avec le niveau supramunicipal ciblent avant tout le territoire régional (57,5 % des mentions relatives au territoire visé). Cette préoccupation régionale apparaît également au niveau

intermunicipal : les municipalités placent au premier rang le partenariat et la concertation régionale (31,0 % des mentions sur le type de lien privilégié). Il semble donc que, dans la définition de l'univers supramunicipal, le régional l'emporte sur le national.

Enfin, l'étude traite des liens avec le milieu scolaire. Elle fait ressortir l'intérêt des municipalités pour les fonctions liées à l'éducation et les actions destinées aux jeunes.

VI. Pourquoi?

La présente synthèse de l'étude menée par Michel de la Durantaye sur le contenu des politiques culturelles municipales fait ressortir certains traits fondamentaux de l'action culturelle des municipalités. Pour circonscrire le bien-fondé de leur action, il faut jeter un regard transversal sur l'ensemble des données de l'étude. À travers celles-ci, on découvre deux raisons centrales qui semblent motiver les élus locaux : servir les citoyens et se distinguer des autres municipalités.

a) Servir les citoyens

Le contenu des politiques culturelles étudiées met en lumière une hypothèse qu'il faudra vérifier avec soin : les municipalités veulent donner des services et, pour l'instant, ces derniers sont destinés à l'ensemble de la population (les citoyens) plutôt qu'à un groupe en particulier (les artistes). Ce choix se traduit par le caractère prioritaire accordé aux processus et à la gestion (les fonctions) plutôt qu'au contenu même de l'activité culturelle (les domaines d'action).

Des nuances importantes pourraient être faites eu égard à la taille des municipalités, Montréal et Québec ayant à ce titre un profil singulier. Cependant, la plupart des nouvelles politiques culturelles seront élaborées dans des municipalités de taille moyenne, semblables à celles qui ont fait l'objet de l'étude du professeur de la Durantaye.

On peut donc penser que les municipalités qui adopteront des politiques culturelles voudront d'abord offrir des services culturels de qualité à leurs citoyens. Seules des modifications majeures (regroupement de municipalités, changement à la fiscalité municipale, décentralisation) semblent susceptibles de transformer cette approche à un court terme.

b) Se distinguer

Deux faits significatifs relevés dans l'étude tendent à soutenir l'hypothèse que les municipalités, au-delà des services aux citoyens, cherchent à mettre en évidence leur spécificité, sinon leur identité.

Le premier exemple est associé au territoire. Retenons à ce propos que les politiques culturelles semblent intéresser davantage les municipalités qui occupent des territoires contigus. Ces municipalités y sont aux prises avec un environnement compétitif où elles risquent d'être marginalisées, une perspective qui les invite à affirmer leur différence. Quant au second exemple, il concerne les domaines de l'action municipale. Le patrimoine y occupe le premier rang, alors que les arts, pris dans leur ensemble,

dominent le tableau. Il s'agit certainement de deux composantes essentielles et fort visibles de l'expression de l'identité municipale.

On pourrait voir dans les rapports territoriaux et l'accent mis sur le patrimoine et les arts l'origine et le moyen d'une volonté d'affirmation. Cette voie semble s'imposer aux élus dans la mesure où l'image d'une municipalité peut avoir une incidence marquante sur son développement politique ou économique, tout en ayant sur sa population un effet rassembleur de nature à accroître son dynamisme.

CONCLUSION

Notre synthèse met donc en évidence un changement potentiel dans les perspectives offertes par les politiques culturelles municipales. Bien que la volonté de servir les citoyens de façon appropriée demeure très présente au cœur des politiques culturelles, on remarque une ouverture à d'autres préoccupations. La concurrence entre les municipalités les entraîne dans un champ d'action d'ordre culturel, lié à la défense d'intérêts mais aussi de valeurs propres à une communauté.

À la source de ce changement pourraient se trouver certains grands enjeux liés à la mondialisation. Sur le plan économique, la course aux investissements industriels et touristiques, faite à l'échelle nationale et internationale, élargit considérablement le mandat traditionnel de gestion de services publics des municipalités. Pour séduire les investisseurs, elles se doivent d'offrir un environnement culturel stimulant. D'autre part, des enjeux d'ordre politique concourent au même résultat. Par exemple, les débats récents sur les fusions ont pu inciter des municipalités à s'afficher comme des entités différentes les unes des autres, en mettant en évidence leur identité propre. Ainsi, pour des raisons tant économiques que politiques, elles semblent vouloir accorder plus de place à la culture. On voit poindre ici une nouvelle définition de l'action municipale, axée sur l'identité et les valeurs.

Ce contexte n'est pas sans conséquence sur l'action ministérielle et la mise en place des politiques culturelles municipales. Il amène des réflexions sur le rôle des municipalités dans l'aide aux artistes et, à certains égards, sur l'engagement du Conseil des arts et des lettres du Québec (CALQ) et de la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC) dans les ententes de développement municipal. Il induit également un questionnement sur l'intégration accrue des pratiques d'amateur dans le champ culturel ainsi que sur l'émergence du citoyen comme destinataire et, surtout, comme partenaire de l'élaboration des politiques culturelles.

C'est là, bien sûr, une analyse fondée sur des hypothèses qui restent à vérifier, notamment à la lumière de l'expérience canadienne ou européenne. Elles permettent cependant de soulever un débat sur le sens même de l'action culturelle des municipalités, des MRC et du Ministère. Elles invitent, plus concrètement, à examiner en profondeur les résultats des ententes de développement culturel afin de confirmer ou d'infirmer ces conclusions inspirées de l'examen des politiques culturelles municipales réalisé par Michel de la Durantaye.